



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Olávio Pereira Gomes

Carreiras Políticas:
Variáveis de Sucesso Parlamentar

Brasília

2016

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Olávio Pereira Gomes

Carreiras Políticas:
Variáveis de Sucesso Parlamentar

Monografia apresentada como pré-requisito para
obtenção de título de bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Examinadora 1: Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília
2016

Dedicatória

Dedico essa monografia a todos os professores que fizeram parte de minha trajetória enquanto estudante. À professora Ivana, da 4º série, dedico-lhe por ter visto em mim aquela criança brilhante e sonhadora e ter me ajudado a enxergar isto também. Você me deu o primeiro livro que li. Jamais me esquecerei de você.

À professora Jane, de filosofia. Sem seu apoio com livros e conteúdos sobre vestibular eu acredito que não teria conseguido, naquele momento. Você também fez parte disso.

À professora Raimunda (Ray), do Centro Interescolar de Línguas de Sobradinho. Contigo aprendi que os versos são a válvula de escape da alma. E foi com eles que segui e continuo seguindo a caminhada.

À minha mãe que me deu o apoio que precisei para continuar na graduação. Mesmo quando eu duvidava, você acreditou em mim. Dedico-lhe mais que a gratidão.

Agradecimentos

Agradeço à minha mãe pela mulher guerreira que sempre foi. Por mais que não nos entendamos em diversas matérias, sou-lhe grato pelo amor, carinho e afeto. Agradeço, de igual maneira, às mulheres do curso de Ciência Política. Aprendi com o feminismo que a opressão existe e não devemos nos calar frente a ela. Obrigado pela lição de vida. Agradeço à minha avó que, sozinha, criou a família. Tenho orgulho de você, “vó”. Quando penso que caminho só, lembro-me do seu exemplo de vida.

À minha melhor amiga de ensino fundamental e médio, Kelen, que também é amiga da vida, obrigado pelo apoio. Quantas vezes saímos para ver um filme, fomos ao Parque ou mesmo a um restaurante e enchi você com esse papo de “monografia” e planos para o futuro. Mas você sempre me ouviu, mesmo quando eu me contradizia. Às vezes a gente só quer alguém que nos ouça. Fernandinha Nunes, você também, *darling*, obrigado.

À minha amiga de faculdade, Karol. Quantos sonhos já não compartilhamos na graduação? Enquanto vamos lutando por eles, “vamos fazendo”, como já dizia a nossa amada filósofa Inês Brasil.

Não poderia deixar de fora Aline, Máires e Wendy. Grandes amigas de curso, obrigado pelo que vivemos juntos nestes anos de faculdade. Sinto-me feliz e grato por ter tido vocês comigo. Vocês me cativaram e serei eternamente grato por isso.

A meus companheiros e companheiras de Politeia. O que dizer de vocês? Cresci enquanto profissional e pessoa imensuravelmente durante todo o projeto. E cada lágrima, seja de felicidade ou de tristeza, derramadas ao longo de nossa caminhada, fez-nos mais fortes. Eu só tenho a agradecer pela oportunidade. Um abraço do fundo do coração!

Aos colegas da Assessoria Parlamentar do MCID, obrigado. Sem dúvidas vocês foram a porta de entrada para outras oportunidades que me surgiram posteriormente: seja na Assessoria Parlamentar da CNM ou da Queiroz Assessoria Parlamentar, onde hoje atuo. Vocês não foram só uma equipe, vocês foram (são) amigos.

A meus amigos letristas Karla, Mariana, Thaynara, Douglas e Danilo, vocês marcaram minha vida acadêmica antes de eu me transferir para Ciência Política, portanto, devo-lhes gratidão. Obrigado.

Agradeço meu orientador, Rafael, por ter aceito o convite de orientação, obrigado.

Aqueles e aquelas que fizeram parte da minha vida na academia e não citei nestas linhas, guardo-lhes nas entrelinhas do meu coração.

Obrigado, obrigado, obrigado.

De todas as variáveis de sucesso uma delas é essencial: a dedicação.

Resumo

Este trabalho busca investigar a correlação entre as variáveis de sucesso parlamentar e seus impactos nas carreiras políticas de deputados e senadores.

À luz dos estudos legislativos contemporâneos, no que tange às variantes de êxito parlamentar, esta pesquisa se deslocará em três eixos: 1) Tratar sobre o poder legiferante do (a) chefe do Poder Executivo e relacioná-lo com o sucesso parlamentar, bem como os mecanismos que deputados e senadores de elite utilizam para fugir do domínio do (a) Presidente da República e líderes; 2) Conexão eleitoral: discutir o que diz a literatura a respeito do tema, bem como ressaltar as particularidades das arenas legislativa e eleitoral; 3) Estudos analíticos: mapear os parlamentares de elite do observatório Político da CNM, Confederação Nacional de Municípios, através de estudos analíticos, com base nas eleições de 2012 e 2014, ; e os “*Cem Cabeças do Congresso*”, publicação anual do DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, para relacionar as variáveis de êxito ao sucesso dos parlamentares estudados, com base no ano de 2015, à luz de análise metodológica do DIAP.

Palavras-chaves: variáveis de sucesso parlamentar; estudos legislativos; conexão eleitoral; CNM; DIAP.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Hibridismo na tramitação da Lei do Pro.....	
17	
Figura 2. Estrutura da Carreira Política no Brasil.....	
23	
Figura 3. Sistema Eleitoral vs. Regras Internas do Congresso.....	
27	
Figura 4. Pontuação Adquirida por Votar com a CNM.....	28
Figura 5. “Cabeças” do Congresso por Classificação.....	
40	
Figura 6. Os “Cabeças” por Região.....	41
Figura 7. Profissão por Partido.....	41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Os dez parlamentares que figuram o topo do Ranking do Observatório.....	
	29
Tabela 2. Carreira Política dos Dez Parlamentares Municipalistas.....	
	31
Tabela 3. Carreira Política dos Dez Senadores Municipalistas.....	
	32
Tabela 4. Número de Parlamentares por Mandato.....	
	44
Tabela 5. Ocupação Institucional no Parlamento.....	
	45

Sumário

<u>Introdução</u>	13
<u>Capítulo 1 – Chefe do Executivo e sua Relação com o Êxito Parlamentar</u>	16
<u>I. Do Poder de Agenda: Preponderância do Executivo na Arena Legislativa</u>	16
a) <u>Apropriação de Agenda</u>	16
<u>Capítulo 2 – Conexão Eleitoral e Variáveis de Sucesso: arenas Eleitoral e Legislativa</u>	22
<u>Capítulo 3 – Estudo Analítico 1 (CNM)</u>	28
I. <u>Confederação Nacional de Municípios (CNM)</u>	28
a. <u>Observatório Político</u>	28
b. <u>Metodologia</u>	29
II. <u>Os Parlamentares Municipalistas de Elite (Ranking CNM)</u>	30
III. <u>Accountability Societal e o Sucesso nas Carreiras de Municipalistas</u>	31
IV. <u>Estudo de Analítico: Eleições de 2012/2014 e Carreira dos Municipalistas de Elite na Câmara dos Deputados</u>	32
V. <u>Estudo Analítico: Eleições de 2012/2014 e Carreira dos Municipalistas de Elite no Senado Federal</u>	35
<u>Capítulo 4 – Estudo Analítico 2 (DIAP)</u>	38

<u>I) Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)</u>	38
<u>II) Os Cem “Cabeças” do Congresso</u>	39
<u>Metodologia</u>	39
<u>III) Parlamentares de Elite (DIAP/2015)</u>	40
<u>Considerações Finais</u>	48
<u>Referências Bibliográficas</u>	51

Introdução

Analisar as variáveis de sucesso parlamentar é nevrálgico para que se compreenda a dinâmica parlamentar/extraparlamentar e a maneira pela qual o êxito nas carreiras é consolidado, seja no legislativo ou fora dele. Sabendo disso, galgar níveis estratégicos na política requer esforços por parte de congressistas, uma vez que estes almejam obter recursos que serão cruciais para o sucesso na arena legislativa e eleitoral.

Como se sabe, os recursos são escassos e por isso nem todos os parlamentares chegam a posições de destaque. É neste aspecto que a corrida pela sobrevivência política e manutenção das carreiras é dada: quem se destaca no legislativo não apenas eleva suas chances de reeleição como também angaria capital simbólico o suficiente para alavancar sua carreira para outros escopos da política institucional. Estes são os parlamentares de elite, deputados e senadores que acumulam reconhecimento (capital simbólico) dentro do campo político para ocupar cargos cada vez mais elevados na política – como os de alto escalão do governo e executivo de âmbito municipal, estadual ou mesmo federal, à guisa de exemplo.

Débora Messemberg (2010), à luz das ideias de Bourdieu, entende que o campo [político] é um ambiente de conflito entre agentes distintos que ocupam diferentes posições em volta da apropriação de determinado capital ou pela renovação da definição deste capital. Isso posto, nesta pesquisa será analisado, através de dois estudos analíticos, a forma pela qual a capitalização destes recursos pode incidir positiva ou negativamente nas carreiras, tendo em vista que o campo político é marcadamente conflituoso e dispõe de recursos assimetricamente distribuídos.

Logo, autores como Miguel (2003) acreditam que há uma estrutura de Carreiras Políticas no Brasil, ou seja, o Sistema Político Brasileiro é estruturado de forma a escalonar os cargos políticos. Em outras palavras há cargos de menor a maior prestígio e conseguir estes últimos torna-se mais difícil, uma vez que as chances de sucesso são afuniladas, tendo em vista que os recursos para o êxito são escassos. É neste contexto que entra em cena o poder do acúmulo cruzado das variáveis de sucesso parlamentar como componente importante para as carreiras políticas.

Para melhor situar o debate acerca do impacto das variantes de êxito para a alavancagem das carreiras, serão discutidas algumas das variáveis de sucesso mais difundidas dentro da literatura de estudos legislativos.

O sistema político brasileiro passou por mudanças significativas em relação à legislação eleitoral e distribuição de recursos, como o orçamento que deixa de ser autorizativo e passa a ser impositivo, a partir da emenda constitucional 86/2015. Além disso, no que concerne estas e outras questões referentes à dinâmica do sucesso parlamentar, autores como Araújo e Silva (2012) acreditam que a agenda de pesquisas precisa ser constantemente revisada por novas perspectivas. Isso posto, este estudo levará em conta as mudanças que alteram o sistema político e questões mais setoriais do processo legislativo, apesar de este não ser o objetivo da pesquisa aqui proposta.

Logo, esta pesquisa tem por escopo estudar dois observatórios políticos, suas metodologias e, através de estudos de caso, traçar hipóteses para explicar o sucesso de deputados e senadores. Isso posto, serão estudadas as dinâmicas de sucesso nas arenas legislativas e eleitoral para mostrar as dificuldades e oportunidades de sucesso nestas arenas e como elas podem contribuir para o êxito parlamentar como um todo.

Para a melhor compreensão das variáveis de sucesso, será feita a abordagem de questões importantes discutidas nos estudos legislativos, como o *status* de legislador *de jure* e *de facto* do chefe do poder executivo. Questões como apropriação de agenda – que é recente na literatura – e prerrogativas constitucionais concedidas ao chefe do poder executivo serão abordadas de maneira a expor a forma de como o (a) Presidente da República pode influenciar diretamente o processo legislativo, impactando nas carreiras. Essa influência pode ser positiva para as carreiras de parlamentares, uma vez que há a possibilidade de o (a) chefe do executivo distribuir cargos a parlamentares, indicar lideranças do governo na Câmara e Senado e etc.

Em outro momento, a análise aqui proposta fará um estudo analítico envolvendo o Observatório Político da CNM – Confederação Nacional de Municípios, a partir da metodologia de tal observatório. Nesta análise, serão identificados os parlamentares municipalistas de elite, aqueles que figuram no topo do observatório da CNM. Serão analisadas as eleições de 2012 e 2014, para mapear as carreiras dos parlamentares municipalistas de elite, com vistas a observar os tipos de progressão e se houve ou não regressão nas carreiras, em alguns casos.

Em um segundo estudo analítico, será estudado o observatório do DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar; e, através dos “*Cem Cabeças do Congresso*” será feito um recorte temporal com base nos parlamentares mais influentes de 2015 em temas que são de afeto a direitos trabalhistas e Seguridade Social. Através deste estudo serão analisadas as variáveis de sucesso parlamentar abordadas pelo DIAP, bem como a relação destas condicionantes com o êxito de deputados e senadores.

Sabendo disso, através do estudo das arenas políticas, influência do Executivo nas carreiras, bem como análises de observatórios políticos (CNM e DIAP), serão feitos dois estudos de caso para explicar as variáveis de sucesso parlamentar e seus impactos positivos e/ou negativos para as carreiras.

Por fim, almeja-se compreender a influência das variáveis de sucesso nas carreiras políticas para demonstrar que o êxito parlamentar não acontece casuisticamente. Há variantes explicativas, atores, conjunturas políticas que agem de maneira a facilitar ou dificultar o sucesso político de congressistas brasileiros. É através do levantamento destas questões que se explicará, neste trabalho, as nuances por trás do sucesso de deputados e senadores nas arenas eleitoral e legislativa.

Capítulo 1 – Chefe do Executivo e sua Relação com o Êxito Parlamentar

I. Do Poder de Agenda: Preponderância do Executivo na Arena Legislativa

Através da Constituição Federal de 1988 é assegurado ao poder Executivo uma série de prerrogativas constitucionais e institucionais (por parte dos regimentos internos tanto da Câmara quanto Senado) que afetam direta e indiretamente as carreiras legislativas, a ressaltar: a edição de Medidas Provisórias, apresentação exclusiva de Projetos de Lei que versem sobre a organização da administração federal em senso estrito e orçamento, bem como urgência para matérias de autoria do Planalto. Além dessas prerrogativas, o constituinte deu margem para o poder Executivo escolher lideranças de governo nas duas casas do legislativo, o que reforça o poder da chefia do Executivo na centralização decisória através dos líderes da coalizão majoritária do Congresso.

Diversos autores reforçam o poder legiferante do Executivo: 80% das leis federais de autoria deste poder – levando em conta projetos de lei complementar, medidas provisórias e projetos de lei ordinária – se tornam norma jurídica (Silva e Araújo, 2013, p. 19; Pereira e Mueller, 2000 p. 65; Figueiredo e Limongi, 2001, p. 50-51; Pereira, Power e Rennó, 2005, p. 403; Amorim Neto, 2006, p. 30). Por outro lado, Araújo e Silva (2013) apontam que somente 1,9 % das iniciativas de parlamentares viraram lei, entre 1990 e 2006, reforçando a preponderância do Executivo na dinâmica do legislativo e capacidade legiferante deste. Além das prerrogativas constitucionais, previstas no artigo 84 da Constituição Federal, o executivo possui, ainda, mecanismos institucionais e regimentais, como as lideranças de governo em cada uma das casas legislativas e a base governista, o que lhe permite centralizar as decisões políticas e ter maior controle de agenda e dos partidos políticos, tendo em vista o presidencialismo de coalizão e os mecanismos para governabilidade. Isso posto, na literatura brasileira é consenso de que o executivo detém enorme capacidade atípica de legislador *de Jure e de Facto*.

a) Apropriação de Agenda

Através da literatura sobre estudos legislativos no Brasil é possível identificar que o sucesso do Executivo vai além do uso aleatório de suas prerrogativas constitucionais e institucionais: elas devem ser usadas de maneira estratégica. É neste

contexto que entra o uso estratégico das ferramentas as quais dispõe a Presidência da República para tornar planos de governo em políticas públicas.

Foi visto que o hibridismo é uma das maneiras estratégicas a qual o (a) Chefe do Executivo de aprovar determinada agenda política. No entanto, a capacidade estratégica legiferante do Planalto não se dissipa nos mecanismos híbridos de apresentação de matérias no legislativo.

Sabendo disso, é neste aspecto que entra a apropriação de agenda por parte do Poder Executivo, na qual este se apropria de ideias de proposições que tramitam no Congresso, o que pode facilitar, inclusive, a tramitação de matérias de iniciativa do Executivo e dar ao Planalto mais capital simbólico na aprovação destas matérias. Araújo e Silva (2010a, 2010b) constataram que além de o (a) Chefe do Executivo aproveitar a ideia de âmbito legislativo é possível detectar que ele apropria a agenda no sentido de intervir em matérias de iniciativa legislativa para aprová-las à sua maneira.

Estudos realizados de janeiro de 1995 a 2010 mostram que 672 proposições, entre MPs e PLs (ordinária e complementar) de iniciativa do Planalto não faziam parte do rol de matérias exclusivas passíveis de serem apresentadas no Congresso; ou seja, estas matérias poderiam ser apresentadas tanto pelo Executivo quanto Legislativo e é no poder de iniciativa concorrente que entra a apropriação de agenda. Deste total de proposições de iniciativa concorrente, 18,5% eram medidas provisórias e 40% dos projetos de lei resultados de apropriação da agenda legislativa (Araújo e Silva, 2012, p. 62).

Um exemplo de apropriação de agenda é a que deu origem às regras do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), através da MP 459/2009. À época foi apropriada, por parte do Poder Executivo, o capítulo sobre regularização fundiária da atual Lei de Responsabilidade Territorial Urbana (LRTU). Por se tratar de uma matéria que envolvia diversos atores – como o Ministério das Cidades, do Meio Ambiente, organizações ambientalistas entidades que integram o movimento urbano e etc – dificilmente a Presidência da República encontraria consenso para a sustentação da Medida Provisória apresentada (Araújo e Silva, 2013, p. 25).

Há, pois, algo curioso a ser ressaltado no tocante ao fenômeno da apropriação: a proximidade do (a) Chefe do Executivo com os temas do Congresso Nacional. Comparando os governos de FHC e Lula, constata-se que houve menos apropriação de agenda na primeira gestão que na segunda. Vale destacar que a proximidade do ex-presidente Lula com a agenda social (Seguridade Social, Previdência, etc) bem como as

possibilidades de iniciativa concorrente ampliou a margem de apropriação de agenda pelo então presidente Lula.

Araújo e Silva (2013) constataram que das 205 proposições mapeadas de iniciativa concorrente nas gestões FHC (20%) e Lula (39,8%), 65 delas partiram daquele governo e 140 deste. Os autores salientam que isso se deve ao fato de que em FHC os temas de interesse do executivo eram mais voltados para a reestruturação do Estado e a consolidação da estabilidade econômica, enquanto em Lula havia um interesse maior em programas sociais.

Logo, embora o Executivo tenha, de fato, uma série de prerrogativas que lhe conferem governabilidade, o uso estratégico destes mecanismos no âmbito legislativo, como aqui foi defendido, faz-se primordial para aprovação de suas matérias.

II. Do Poder de Agenda: O Impacto da Atuação do Executivo para as Carreiras

Como foi visto anteriormente, o Poder Executivo possui uma gama de mecanismos para garantir a governabilidade. Ter boas relações com o (a) chefe do Planalto pode ser um bom indicativo de sucesso para as carreiras, uma vez que o Executivo dispõe de uma série de recursos para distribuir a seus parlamentares “fiéis”.

Há, entretanto, ressalvas na literatura com relação a essa proximidade. Há de se levar em conta fatores conjunturais, contextos de crise política e econômica, bem como popularidade e poder de articulação do (a) presidente, já que nem todos os chefes do Executivo se mostram bons articuladores durante todo o período de mandato.

Para além destas questões apresentadas, a característica do pleito presidencial pode ter impacto significativo nas carreiras de deputados e senadores, como foi o que mostraram Pereira e Rennó (2007) em um estudo comparativo sobre as eleições presidenciais de 1998 e 2002. Os referidos autores destacam que parlamentares *seniors* têm mais capital simbólico para continuar na disputa pela reeleição; além disso, cabe ressaltar o impacto das relações de congressistas com o executivo e os benefícios advindos desta união. Sabe-se que esta variável muda quando o chefe do executivo é candidato à reeleição e quando este está constitucionalmente impedido de se reeleger.

Como se sabe, as eleições presidenciais acontecem na mesma época que as do legislativo, em âmbito federal. Logo, sabendo dos recursos de que dispõe o poder executivo, muitos parlamentares tendem a aproximar-se do (a) presidente para angariar capital político, econômico e midiático.

Pereira e Rennó (2007) constatarem que em 1998, Fernando Henrique Cardoso (FHC) – candidato à reeleição – tinha mais apoio de parlamentares, uma vez que a sua volta significava distribuição de recursos a deputados e senadores (cargos no alto escalão, lideranças no governo, emendas aprovadas, etc).

Pereira e Rennó destacam, por outro lado, o efeito invertido desta lógica quando a eleição é *open seat*, ou seja, quando não há candidatos à reeleição pela presidência: o executivo tem menos poder de causar efeito sobre o futuro eleitoral de parlamentares que se candidatam a reeleição, em virtude do fato de ser um *lame duck*¹ (Pereira e Rennó, 2007, p. 665).

Foi o que aconteceu em 2002. As eleições daquele período eram total *open seat*, visto que FHC estava constitucionalmente impedido a candidatar-se. Além da impossibilidade de reeleição, a influência de FHC nas carreiras de parlamentares diminuiu ainda mais, uma vez que o nível de popularidade do então presidente estava muito baixo. Meses antes das eleições de 2002, FHC apresentava popularidade abaixo de 30%. Serra, político da situação à época, tentou não vincular sua imagem à de FHC, temendo ser rechaçado nas urnas (Pereira e Rennó, 2007, p. 673).

Isso prova que se aliar ao executivo nem sempre é um bom negócio, apesar de todos os benefícios que este último possui. Não se defende aqui, contudo, que esta união deva ser desconsiderada na análise do sucesso parlamentar no legislativo e fora dele. Por outro lado, há de se analisar o período conjuntural estudado, se há crise, crises, o nível de capacidade de articulação do (a) presidente, popularidade, fator midiático e etc. Isso posto, é possível inferir que os impactos resultantes da aliança entre Presidente da República e parlamentares podem ser positivos ou negativos.

III. Legislativo Submisso e Executivo Forte?

Apesar de o Poder Executivo dispor de capacidade atípica para legislar e agir como ator legiferante no âmbito do processo decisório, os parlamentares, sobretudo os de elite, não são meros fantoches da chefia do Planalto.

Em exemplo anterior, foi visto o caso de apropriação de agenda do texto da LRTU – objeto de apropriação do substitutivo do então Deputado Renato Amary

¹ *Lame duck*: segundo a literatura norte americana, *lame duck* é aquele (a) presidente que está constitucionalmente impedido de candidatar-se à reeleição. No Brasil, a CF de 1998 impede que chefes do executivo, no âmbito dos três entes da federação, se reelejam por mais de uma vez consecutivamente.

(PMDB-SP) – que estava pronto para votação em plenário, à época. No caso em específico, a matéria ficou esvaziada na Câmara, em virtude de parte de seu texto ter sido apropriado por Medida Provisória.

No entanto, o parlamentar, apesar de ser da oposição e por isso ter perdido a oportunidade de angariar o crédito de ter uma proposição aprovada, por causa de seu esvaziamento, mostrou-se habilidoso o bastante para costurar consenso entre os atores políticos que permeavam a proposição. O Deputado em questão foi um verdadeiro *policy broker*, ou seja, com habilidades de articulação política o suficiente para fazer valer determinada agenda. Só para se ter uma ideia, três relatórios anteriores ao dele não obtiveram sucesso. Isso demonstra que o Poder Executivo necessita do constante apoio do legislativo para aprovação de suas políticas.

Outro caso de apropriação de agenda mostra a atuação de deputados e senadores, mesmo em momentos que o executivo se apropria de determinada agenda legislativa.

A Deputada Fátima Bezerra (PT-RN), autora do substitutivo do PL 241/1999, matéria que estabelecia regras sobre controle social, teve seu texto apropriado pelo executivo. Na Medida Provisória 339/2006, que deu origem à Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização de Profissionais de Educação (Fundeb), o poder executivo usou parte do substitutivo da referida deputada. No caso em específico, verificou-se que houve negociação do executivo com a parlamentar, uma vez que esta foi relatora da Medida Provisória que originou o Fundeb. Neste exemplo é possível identificar que mesmo na apropriação de agenda o legislativo demonstra dinamismo institucional e independência, o que vai contra qualquer corrente que o analisa como agente passivo frente ao Poder Executivo (Araújo e Silva, 2013, p. 26).

Deputados e senadores podem iniciar proposições, bem como acompanhar estas matérias em outras comissões e Plenário, além de possuir poder de palavra e voto, demonstrando que não estão à mercê do Executivo ou líderes para atuar. Sem contar que quando o executivo envia ao Congresso uma Medida Provisória, qualquer alteração desta gera um Projeto de Lei de Conversão (PLV), ou seja, parlamentares podem alterar substancialmente a agenda do executivo através de emendas ao texto original. De igual maneira, as matérias de autoria do (a) Presidente da República podem ser alteradas através de emendas ao texto original, o que vai contra a corrente que nega o dinamismo do legislativo frente a atuação legiferante do poder executivo.

Há, ainda, como bem lembram Araújo e Silva (2013) os casos de apensamento de proposições de iniciativa do executivo a matérias de iniciativa parlamentar. Nestes casos, geralmente, os parlamentares tendem a construir substitutivos, mudando substancialmente os textos, inclusive aqueles que foram objeto de apensamento. Isso posto, reforçando a tese de que parlamentares não são meros agentes passivos no tocante ao processo decisório, embora o executivo tenha ferramentas estratégicas para governar e legislar atipicamente.

Apesar de o poder executivo dispor de meios de centralização política através dos líderes, Araújo e Silva (2015) lembram que há questões que fogem ao domínio das lideranças, como é o caso da atuação de frentes e bancadas parlamentares, bem como temáticas que envolvam questões de natureza federativas. Isso posto, há caminhos e alternativas de atuação parlamentar, o que revela a atuação de um legislativo ativo e dinâmico o suficiente para fazer valer suas agendas. Dessa maneira, o legislativo é submisso ao executivo e lideranças do governo ou de líderes aliados ao planalto, como anteriormente citado.

Capítulo 2 – Conexão Eleitoral e Variáveis de Sucesso: arenas Eleitoral e Legislativa

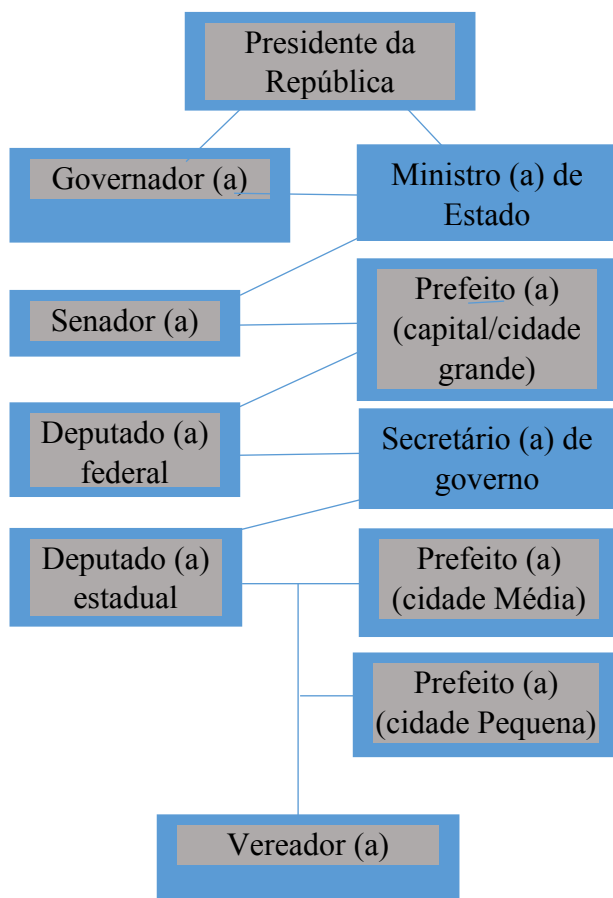
Angariar postos cada vez mais elevados na arena legislativa e/ou fora dela requer acúmulo de capital simbólico por parte dos congressistas. Ter noção desta variável como determinante é essencial no momento de escolha das carreiras a serem seguidas, uma vez que, segundo Miguel (2003), as chances de sucesso diminuem conforme vai sendo afunilada a disputa política.

Em outras palavras, as vagas para cargos mais elevados são menores, o que dificulta a probabilidade de êxito parlamentar. Nestes cargos têm vez aqueles parlamentares que acumulam o máximo de variáveis que lhes proporcionam capital simbólico o suficiente para seguir na disputa. Há de se levar em conta, por outro lado, a possibilidade de *outsiders*² no tocante às chances de sucesso eleitoral/legislativo, devido a questões conjunturais do cenário político, econômico e midiático.

É neste contexto que entra em discussão os esforços praticados nas duas arenas para o sucesso de congressistas na política. Há cargos que requerem do parlamentar esforços que demandarão trabalho árduo nas duas arenas (legislativa e eleitoral) para que este deputado ou senador tenha triunfo em sua carreira. Na figura a seguir, estão escalonados os cargos do maior ao menor grau de dificuldade eleitoral, o que destaca a construção de carreiras políticas no Brasil.

² *Outsiders*: deputados e senadores que saem à frente no pleito eleitoral – ou mesmo na arena legislativa – de maneira inesperada, em virtude de eventos conjunturais fortuitos.

Figura 2. Estrutura da Carreira Política no Brasil



Fonte: Miguel, 2013, p. 117 (adaptado).

Nota: onde está em cinza representa cargos eleitos pelo voto popular.

No tocante à escolha das carreiras políticas, Leoni, Pereira e Rennó (2003) apontam a existência de cinco tipos de escolha em que os deputados no âmbito federal levam em conta: sair do jogo político (aposentar-se), tentar cargos no legislativo da esfera estadual (ambição regressiva), concorrer à reeleição (ambição estática) ou pleitear cargos mais altos (ambição progressiva) (Leoni, Pereira e Rennó, 2003, p. 44); entretanto é importante ressaltar, como lembra Rhode (1979), que a escolha não está condicionada à “natureza” do cargo, mas com os custos e riscos/benefícios eleitorais deste. Sabendo disso, há de se ponderar os riscos e oportunidades de cada cargo, tanto na arena eleitoral quanto na arena legislativa.

Ainda nessa linha de pensamento, Samuels (2000) argumenta que os legisladores com maior acúmulo de capital político esperam angariar determinado grau

de sucesso eleitoral para alçar novos voos, seja em postos mais altos no legislativo ou fora dele. Para o referido autor, os mais vulneráveis se preocupam com a progressão estática (reeleição). Vale considerar, primeiramente, os riscos e benefícios de cada arena (eleitoral e legislativa) para saber em qual carreira investir.

É preciso recorrer à literatura contemporânea para que se possa compreender estes dois campos e suas peculiaridades; desta forma, é possível entender onde parlamentares preferirão investir esforços políticos, na expectativa de obter maior sucesso.

Mayhew (1974) defende a existência de uma conexão entre as arenas – “two-arena model” – na qual a primeira, a eleitoral, condiciona o comportamento dos políticos na arena legislativa. Logo, para acoplar mais chances de sucesso político, deputados e senadores tenderiam a focar esforços em seus redutos eleitorais, mirando eleições futuras bem como estabelecendo relações personalistas com seu eleitorado; isso por questões como a forma federativa de estado, sistema eleitoral brasileiro e o multipartidarismo, que agem como mecanismos de descentralização política; sendo assim, à luz das explanações referido autor, é irrisório pensar que só a arena legislativa seja importante, uma vez que esta não impacta diretamente na reeleição dos parlamentares.

Bowler (2000), por outro lado, trabalha com a ideia da existência de apenas um *locus* vantajoso de atuação parlamentar – “one-arena model” – justamente por acreditar que os elos entre as arenas eleitoral e legislativa são débeis, já que existem elementos centralizadores na arena legislativa que colocam partidos em vantagem sobre parlamentares que atuem de forma individualizada; no caso brasileiro, as prerrogativas constitucionais atribuídas ao executivo e o controle sobre os partidos através das lideranças partidárias, à guisa de exemplo.

Contrariamente a esta última corrente e solidários ao pensamento de Mayhew, Pereira e Mueller (2003) defendem a tese de que as duas arenas não se excluem, mas que uma está diretamente conectada à outra. Estes autores acreditam que é justamente a confluência dessas duas maneiras parciais e antagônicas que definem e geram estabilidade ao sistema político brasileiro. Fica estabelecida, então, a conexão eleitoral: partidos fortes na arena legislativa e fracos na eleitoral (Pereira e Mueller, 2003, p. 737). Contudo, como apontam Araújo e Silva (2013) – mesmo os partidos sendo fortes na arena legislativa – os *agenda holders*³ (titulares da agenda), através das bancadas e

frentes parlamentares (vínculos extrapartidários), conseguem fugir da total dominância dos líderes partidários. Entendida a conexão eleitoral, o próximo passo é compreender quais são as variáveis de sucesso parlamentar em destaque pela literatura em cada uma das arenas.

Pereira e Rennó (2007) reforçam que a arena legislativa não é o *locus* preferido de deputados e senadores, pelos motivos de centralização política do executivo e lideranças partidárias, já citados. Isso ocorre pelo fato de que as variantes da arena legislativa não têm impacto direto para o sucesso eleitoral. Os autores numeram algumas variáveis da arena legislativa, a saber:

- *Posição no partido*: variável de destaque, pois dá visibilidade midiática ao parlamentar, sobretudo aqueles que integram a coalizão de governo, pois negociam as demandas de seus liderados junto ao executivo;
- *Posição institucional na casa legislativa (Senado/Câmara)*: seja na mesa diretora, comissão permanente, comissão especial ou relatoria de comissão;
- *Projetos*: número de projetos apresentados pelos parlamentares e aprovados;

No que concerne à arena eleitoral, Pereira e Rennó (2007) destacam as seguintes variáveis:

- *Quantidade de votos*: enquanto maior a quantidade de votos na última eleição, o parlamentar aumenta suas chances de reeleição, já que este teria um quantitativo maior de eleitores;
- *Concentração/dispersão de votos*: enquanto maior a concentração de votos em um só reduto eleitoral, maior a tendência ao insucesso parlamentar, uma vez que, frente a um candidato forte, o parlamentar pode perder grande quantidade de votos. Logo, ter uma quantidade dispersa de eleitores pelo distrito eleitoral aumenta as chances de sucesso eleitoral. Pois, não sendo bem votados em alguns municípios, estes parlamentares (candidatos) podem suprir o gap de votos em outras partes do mesmo reduto eleitoral;

³ *Agenda Holders*: são parlamentares que concentram um número maior de variáveis de sucesso: deputados e senadores com bastante poder político de articulação.

- *Média de candidatos*: enquanto maior for a competição no reduto eleitoral do parlamentar, mais dificuldade esse terá para se reeleger;
- *Gasto de campanha*: segundo os autores, esta variável possui um impacto bastante expressivo nas carreiras. De acordo com Samuels (2000), esta variável é central para explicar o sucesso eleitoral no Brasil.

Estas são algumas das variáveis de impacto difundidas pela literatura. Contudo, há de se questionar as constantes mudanças no sistema político brasileiro, a ressaltar a aprovação da Emenda Constitucional 86/2015 – que torna o orçamento impositivo – bem como ajustes na lei eleitoral, no que concerne ao financiamento de campanhas.

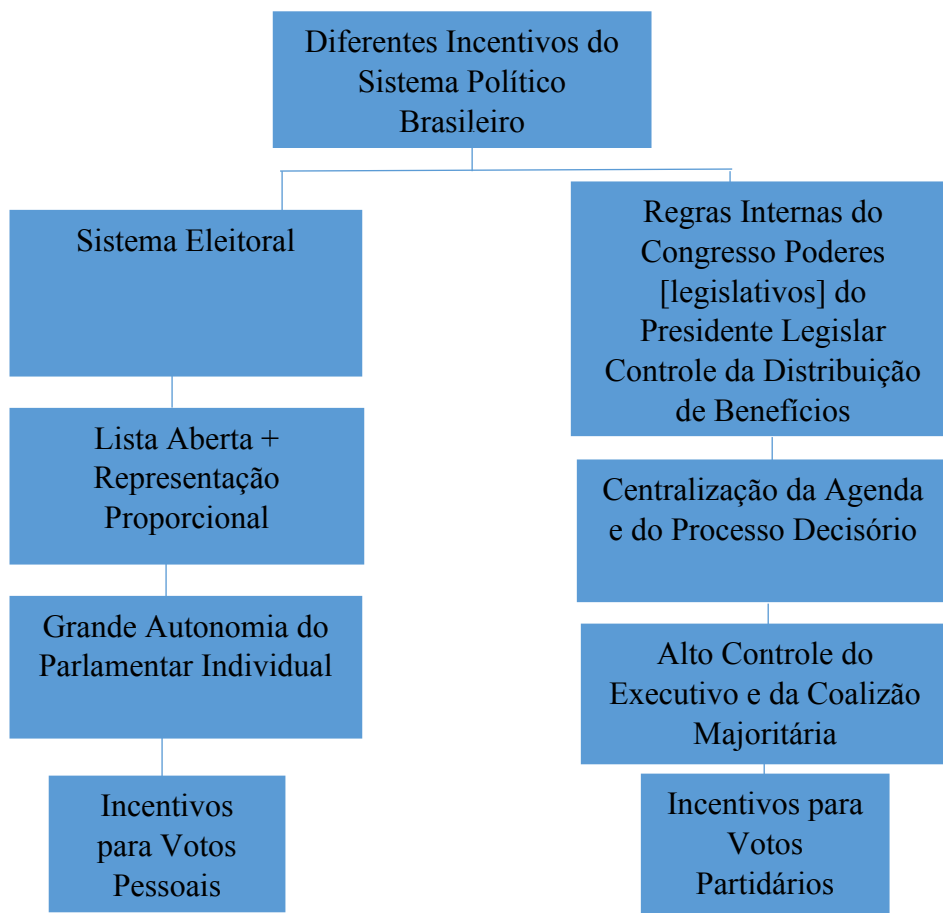
Araújo e Silva (2012) chamam a atenção de cientistas políticos e pesquisadores para análises mais setoriais, assim como pesquisas mais sistemáticas no tocante às variáveis de sucesso parlamentar, já que há lacunas a serem preenchidas nos estudos legislativos (Araújo e Silva, 2012, 58-70). Há questões que desafiam a centralização de poder político dos líderes (frentes e blocos parlamentares e assuntos de cunho federativo) e colocam em xeque a disciplina partidária, bem como dão aos parlamentares titulares da agenda espaço para agir de maneira individual mesmo em um ambiente no qual os partidos políticos fazem toda a diferença (Coradini, 2010, pp. 245-250).

Os autores mencionados destacam que se faz necessário um estudo pormenorizado dos espaços e processos privilegiados dentro da arena legislativa, como a participação em comissões especiais e em relatorias de medidas provisórias, por exemplo. Na concepção de Samuels (2000), estas são extensões nas quais melhor se pode identificar os parlamentares “peso pesado”, uma vez que são locais onde diversos interesses estão relacionados; logo, são esferas que revelam a atuação tanto de *agenda holders* como de *policy-brokers*. Em poucas palavras, ambientes estratégicos para a atuação dos parlamentares de elite.

Pereira e Mueller (2003) acreditam que o Sistema Político Brasileiro é composto por nuances que agem no sentido de centralizar e descentralizar o processo decisório, tendo em vista o poder de atuação legiferante do Executivo; apesar de este último centralizar as decisões através de líderes da coalizão majoritária, das regras internas do Congresso Nacional, bem como os incentivos para votos partidários, existem mecanismos que descentralizam o sistema político, a saber: a forma federativa do Estado, as regras eleitorais e o multipartidarismo. Desta maneira, como mostra o

gráfico a seguir (figura 3), há incentivos distintos que atuam na centralização (arena legislativa) e descentralização (arena eleitoral) do sistema político.

Figura 3. Sistema Eleitoral vs. Regras Internas do Congresso



Fonte: Pereira e Mueller, 2013, p.739.

Logo, existe a possibilidade de parlamentares atuarem com êxito em ambas as arenas. No entanto, levar em consideração as variáveis já citadas é fulcral para o êxito tanto na arena eleitoral quanto na legislativa. Aqui se defende que existe uma conexão eleitoral no Brasil, ou seja, os dois *locus* de atuação parlamentar não são dissociados e precisam ser levados em consideração no tocante aos estudos legislativos sobre o sucesso das carreiras.

Capítulo 3 – Estudo Analítico 1 (CNM)

I. Confederação Nacional de Municípios (CNM)

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) surgiu em 1980, com o objetivo de fortalecer, consolidar e proporcionar autonomia ao movimento municipalista no Brasil, bem como tornar a instituição símbolo de referência internacional na defesa de municípios. A CNM é uma instituição independente, apartidária e sem fins lucrativos.

A CNM atua de maneira a representar os municípios de forma político-institucional junto ao governo e ao Congresso Nacional, com a missão de fortalecer a gestão municipal no país. No campo institucional, a CNM atua em conselhos, comitês e órgãos de discussão e acompanhamento de políticas públicas junto ao Planalto.

No âmbito do Poder Legislativo, a CNM intervém através do acompanhamento de matérias de impacto à pauta municipalista, bem como costura articulações políticas com deputados e senadores por meio de seminários, audiências públicas, mobilizações e reuniões. No tocante à atuação internacional, trabalha em cooperação com órgãos como a Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (Flacma) e a Organização Mundial de Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). A CNM também trabalha para representar os municípios brasileiros judicial e extrajudicialmente, assim como as entidades representativas destes municípios em nível estadual almejando, sempre, a valorização da autonomia municipal. Logo, a Confederação Nacional de Municípios age como elo entre os municípios e o governo com o objetivo de descentralização política e administrativa da União e dos estados, a favor do municipalismo.

a. Observatório Político

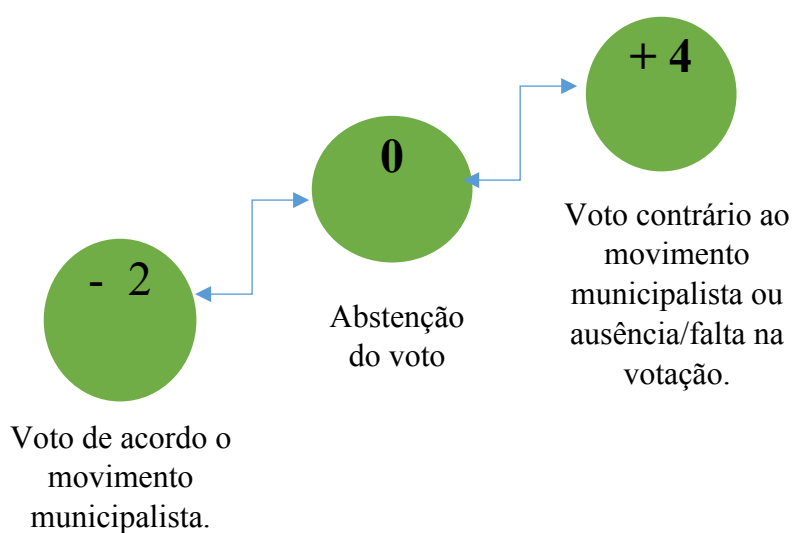
A Confederação Nacional de Municípios, com o objetivo de identificar os parlamentares municipalistas de eite, ou seja, aqueles que mais se empenham em lutar em prol da causa dos municípios, criou, em 2015, o Observatório Político da CNM. Desse modo, a instituição identifica deputados e senadores com o perfil municipalista para atuar, através destes, na pauta municipalista do Congresso. Para tanto, a CNM atua através da Pauta Prioritária (ou Pauta Mínima), elaborada pela própria instituição, na

qual a Confederação Nacional Municípios trabalha no sentido de rejeitar as matérias de impacto negativo bem como aprovar aquelas proposições de interesse municipalista.

b. Metodologia

Com vistas a mapear deputados e senadores municipalistas, o Observatório Político da Confederação Nacional de Municípios acompanha as matérias de alto e altíssimo impacto para o municipalismo brasileiro. Neste aspecto, a Confederação acompanha a votação destas matérias e ações realizadas pelos parlamentares que impactam negativa ou positivamente os municípios. Além disso o Observatório acompanha o andamento e resultado dessas votações, com objetivo de evidenciar os parlamentares que votam a favor ou contra a pauta municipalista traçada pela CNM. A Confederação Nacional de Municípios destaca que os critérios de metodologia adotados pelo Observatório são de natureza quantitativa e calcados exclusivamente na maneira pela qual atuam deputados e senadores no âmbito legislativo. Um dos critérios é a votação, seja em comissões ou em Plenário que se relacionem ao interesse municipalista.

Figura 4. Pontuação adquirida por votar com a CNM



Fonte: o autor, 2016.

II. Os Parlamentares Municipalistas de Elite (Ranking CNM)

Tabela 1. Os dez parlamentares que figuram o topo do Ranking do Observatório⁴

Deputados (as) ⁵	Partido	Posição no Ranking	Pontos
HILDO ROCHA	PMDB/MA	1°	50 pts
MOEMA GRAMACHO	PT/BA	2°	48 pts
RUBENS PEREIRA JÚNIOR	PCdoB/MA	3°	42 pts
CONCEIÇÃO SAMPAIO	PP/AM	4°	40 pts
CARLOS GOMES	PRB/RS	5°	36 pts
ALCEU MOREIRA	PDT/RS	6°	36 pts
JUSCELINO FILHO	DEM/MA	7°	36 pts
ELMAR NASCIMENTO	DEM/BA	8°	36 pts
GIUSEPPE VECCI	PSDB/GO	9°	36 pts
VENEZIANO VITAL DO REGO	PMDB/PB	10°	36 pts
ANA AMÉLIA	PP/RS	1°	65 pts
FERNANDO BEZERRA COELHO	PSB/PE	2°	63 pts
EUNÍCIO OLIVEIRA	PMDB/CE	3°	60 pts
AÉCIO NEVES	PSDB/MG	4°	57 pts
FÁTIMA BEZERRA	PT/RN	5°	56 pts
ELMANO FÉRRER	PTB/PI	6°	56 pts
HUMBERTO COSTA	PT/PE	7°	56 pts
DOUGLAS CINTRA	PTB/PE	8°	56 pts
LÍDICE DA MATA	PSB/BA	9°	56 pts
LÚCIA VÂNIA	PSB/GO	10°	56 pts

⁴ Por curiosidade, se na composição do Congresso as mulheres representam 10% do total de parlamentares, observou-se que esta realidade muda quando analisado a participação feminina no âmbito da defesa dos municípios. Dos 20 parlamentares estudados, 30% é do sexo feminino, o que revela certa atuação desta bancada no topo do observatório político da CNM.

⁵ Excluídos da tabela os deputados Afonso Motta PDT/RS e Davidson Magalhães PCdoB/BA, em virtude de assumirem como suplentes.

⁶ Excluído da tabela o senador Dalírio Beber PSDB/SC em virtude de assumir como suplente.

III. *Accountability Societal* e o Sucesso nas Carreiras de Municipalistas

A Confederação Nacional de Municípios atua veemente pela causa municipalista, com reconhecimento dentro e fora do Congresso Nacional, este, um dos locais de atuação dos parlamentares municipalistas de elite.

Isso posto, a influência da instituição (CNM) nas decisões do Legislativo e Executivo têm repercussão indireta nas carreiras, uma vez que a própria CNM informa às prefeituras filiadas (e não filiadas), através de sua plataforma virtual, bem como de seus colaboradores, a maneira pela qual deputados e senadores se comportam nas votações.

Logo, o Observatório Político da CNM opera, também, como mecanismo de *accountability societal*. Sabe-se que as prefeituras têm enorme poder sobre as carreiras de deputados e senadores; por esta razão, estar “bem na fita” com a CNM e seu Observatório Político indica estar bem, de igual maneira, na mídia e prefeituras das respectivas bases eleitorais de parlamentares, no que concerne à pauta municipalista. Isso significa dizer que a posição do parlamentar no Ranking do Observatório Político da CNM é um meio de controle, uma vez que a sociedade civil, as organizações governamentais e não governamentais, movimentos sociais assim como as prefeituras e entidades municipalistas utilizam o Observatório como parâmetro para cobrar os votos de parlamentares de sua região.

A aliança do municipalista com os prefeitos é um grande indicativo de sucesso e muitos parlamentares, tendo ciência disto, aliam-se à CNM e à pauta prioritária municipal – em virtude da repercussão negativa em suas bases eleitorais – caso votem em desacordo com as necessidades dos municípios.

Segundo Catalina Smulovitz y Henrique Peruzotti:

“La *accountability* societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa em las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones y de movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activa el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos

ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales (cuya efectividad) se basa en sanciones simbólicas (Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti, 2000, pp. 147-158)”.
.

Logo, à luz do pensamento dos autores supracitados, o Observatório Político é uma ferramenta de *accountability* societal, incidindo direta e indiretamente nas carreiras políticas. Muitos destes parlamentares, por serem conhecidos como municipalistas, podem angariar relatoria de matérias importantes ou mesmo presidência de comissões especiais criadas para dar parecer sobre proposições que impactem de maneira significativa a gestão municipal; neste aspecto, o impacto indireto, na aquisição de capital simbólico, torna-se interessante para a carreira do parlamentar, uma vez que a exposição midiática em matérias de alta relevância traz em retorno ao parlamentar reconhecimento e captação de mais votos em seu reduto eleitoral.

IV. Estudo de Analítico: Eleições de 2012/2014 e Carreira dos Municipalistas de Elite na Câmara dos Deputados

Para efeitos comparativos, foram estudadas as carreiras dos dez deputados municipalistas que lideram o ranking do Observatório Político da CNM. Apesar de a amostra ser reduzida, os dados coletados revelaram que o municipalismo tem sido uma variável de sucesso importante na carreira política de deputados e deputadas. A tabela (2) a seguir mostra os cargos já ocupados por estes parlamentares, com vista a destacar a progressão, regressão ou estabilização nas carreiras.

Tabela 2. Carreira Política dos Dez Deputados Municipalistas

Câmara dos Deputados					
Deputado (a)	Vereador (a)	Deputado (a) Estadual/Federal	Prefeito (a)	Governador (a)	Eleição de 2014
Hildo Rocha	Uma vez	-	Duas vezes	-	Eleito (progressão ambiciosa)
Moema Gramacho	Uma vez	Duas vezes (estadual)	Duas vezes	-	Eleita (progressão ambiciosa)
Rubens Pereira Júnior	-	Duas vezes (estadual)	-	-	Eleito (progressão ambiciosa)
Conceição Sampaio	Uma vez	Duas vezes (estadual)	-	-	Eleita (progressão ambiciosa)
Carlos Gomes	-	Duas vezes (estadual)	-	-	Eleito (progressão ambiciosa)
Alceu Moreira	Uma vez	Duas vezes (estadual e federal)	Duas vezes	-	Reeleito (progressão estática)
Juscelino Filho	-	-	-	-	Eleito
Elmar Nascimento	Duas vezes	Três vezes (estadual)	-	-	Eleito (progressão ambiciosa)
Giuseppe Vecchi	-	-	-	-	Eleito
Veneziano Vital do Rego	Duas vezes	-	Duas vezes	-	Eleito (regressão)

Fonte: o autor, 2016.

Como visto anteriormente, a variável *seniority*, ou seja, o tempo na política institucional (e mesmo não institucional), é fundamental para acúmulo de capital

simbólico e político. Analisando os dados da tabela que identifica os dez parlamentares municipalistas de elite é possível identificar que 80% dos deputados que votam com os municípios já têm experiência em algum mandato eletivo.

Sabendo disso, a tabela revela outro dado importante: a estruturação de carreiras políticas no país. Os deputados e deputadas municipalistas de elite consolidaram uma estrutura de carreira política antes da chegada à Câmara dos Deputados e isso deixa evidente o porquê de haver apenas 20% de parlamentares municipalistas *outsiders* para garantir vaga no pleito legislativo em âmbito federal.

Constatou-se que 60% dos parlamentares já foram vereadores, 60% deputados (as) estaduais e 40% prefeitos (as) e nenhum (a) governador (a), antes da chegada à Câmara. Como foi visto anteriormente, no tocante ao que explana Miguel a respeito das carreiras, a dificuldade de se atingir postos cada vez mais elevados na política institucional aumenta, de acordo com as características do cargo.

Como já analisado, as carreiras são escolhidas pelos riscos e benefícios do cargo em disputa. Fica em evidência que, devido as características do sistema político brasileiro, as chances de se conseguir uma vaga no Senado ou Câmara mudam, no que concerne ao grau de dificuldade. Logo, como lembra Rhode (1979), e já dito anteriormente, a escolha não está ligada à natureza do cargo, mas tem relação com as facilidades e/ou dificuldades para consegui-lo.

Isso posto, no estudo de caso aqui proposto observou-se que 70% dos parlamentares no pleito de 2014 obtiveram progressão ambiciosa; em outras palavras, parlamentares antigos sabem que tem “mais peso” na disputa, e esta é uma das razões pelas quais se candidatam a cargos mais elevados. Apenas 10% de regressão e progressão estática (reeleição). O que se pode tirar desta análise é a relação das variáveis de sucesso para o crescimento político dos (as) deputados (as) e o sucesso na conquista de uma vaga para a 54ª legislatura, como a experiência em cargos anteriores bem como o fato de ser municipalista consolidaram as carreiras dos deputados e deputadas estudados. O objetivo aqui não é realizar uma análise exaustiva das variáveis de sucesso e sua relação com as carreiras, mas a relação de algumas destas para o sucesso das carreiras.

V. Estudo Analítico: Eleições de 2012/2014 e Carreira dos Municipalistas de Elite no Senado Federal

Tabela 3. Carreira Política dos Dez Senadores Municipalistas

Senador (a)	Vereador (a)	Deputado Estadual/Federal	Prefeito (a)	Governador (a)	Eleição de 2011/2014 ⁷
Ana Amélia	-	-	-	-	Eleita
Fernando Bezerra Coelho	-	Três vezes (duas federal e uma estadual)	Uma vez	-	Eleito (Progressão o ambiciosa)
Eunício Oliveira	-	Três vezes (federal)	-	-	Eleito (Progressão o ambiciosa)
Aécio Neves	-	Quatro vezes (federal)	-	Duas vezes	Eleito (regressão)
Fátima Bezerra	-	Quatro vezes (estaduais)	-	-	Eleita (Progressão o ambiciosa)
Elmano Férrer	-	-	Uma vez	-	Eleito (Progressão o ambiciosa)
Humberto Costa	-	Uma vez (estadual e federal)	-	-	Eleito (Progressão o ambiciosa)
Douglas Cintra	-	-	-	-	Reeleito no Senado (Progressão o estática)
Lídice da Mata	Uma vez	Duas vezes (estadual e federal)	Uma vez	-	Eleita (Progressão o ambiciosa)
Lúcia Vânia	-	Duas vezes (federal)	-	-	Reeleita no Senado (progressão

⁷ Foi adicionado o pleito de 2012, uma vez que a renovação de parlamentares no Senado Federal não se dá totalmente, finda a legislatura, como aconteceu na Câmara dos Deputados.

					estática)
--	--	--	--	--	-----------

Fonte: o autor, 2016.

Foi visto, em análise feita com parlamentares municipalistas de elite da Câmara que votar com os municípios, bem como seguir carreira partindo de cargos menos concorridos, foi fundamental para o sucesso de deputados e deputadas.

No Senado Federal, por outro lado, o cenário não foi diferente. Observou-se que possuir uma carreira pregressa é nevrálgico para o acúmulo de capital simbólico. Há muitas variáveis de sucesso que permeiam o êxito de senadores e senadoras, como capital econômico, político, midiático, simbólico e etc. Obter cargos no legislativo cuja posição é de destaque dá a candidatos maiores chances de sucesso na arena eleitoral, reconhecimento que eventualmente traz retornos na arena legislativa, sabendo que no Sistema Político Brasileiro há conexão entre as arenas eleitoral e legislativa.

Entretanto, percebeu-se que quase não houve senadores que tenham exercido mandato como vereador, apenas 10% (na Câmara este número cresce para 60%). Já em cargos como os de deputado estadual e federal os números chegam a 40% e 60%, respectivamente, o que revela um apreço maior por cargos de maior “prestígio”, por parte de candidatos ao Senado.

Isso se deve pelo fato de o pleito no Senado ser mais árduo, uma vez que as eleições para a casa são majoritárias: o candidato com maior número de votos tem êxito eleitoral. Isso leva a inferir que, apesar de haver relevante importância do cargo de vereador, no âmbito municipal, candidatos ao Senado têm preferência por cargos de mais destaque (o que sustenta a tese da construção de carreiras políticas no Brasil).

Não houve grandes alterações nos números para o cargo de chefe do executivo municipal, tendo como base a análise feita com senadores nas eleições de 2012 e 2014.

Enquanto na Câmara 40% dos parlamentares em algum momento tenham sido prefeitos, no Senado este número é de 30%. No entanto, há algo que chama a atenção na análise do estudo feito com os senadores municipalistas de elite, no tocante às eleições de 2012 e 2014. Na Câmara 60% dos parlamentares obtiveram progressão ambiciosa e este número se repete nos pleitos do Senado. Os números quase não mudam significativamente quando se analisa os índices de progressão estática: 10 % na Câmara e 20% no Senado; nos períodos analisados com os parlamentares municipalistas da Câmara e Senado, existe a representação de um índice de apenas 10% de regressão, em ambas as casas.

A dinâmica nas eleições para as duas casas revela apreço por cargos de maior destaque por parte de senadores, como ressaltado anteriormente tendo em vista as dificuldades do sistema majoritário. Logo, se na arena eleitoral possuir a carreira política consolidada aumenta as chances de progressão ambiciosa ou estática, votar com os municípios, nos termos do observatório político da CNM, dá aos parlamentares municipalistas reconhecimento nas prefeituras de suas bases eleitorais. Isso posto, os congressistas que se atentam à dualidade das arenas que regem o sistema político brasileiro obtêm mais sucesso tanto nas urnas quanto em Brasília.

Capítulo 4 – Estudo Analítico 2 (DIAP)

I) Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP)

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) foi criado em 1983, idealizado inicialmente pelo advogado trabalhista Ulisses Riedel de Rezendo, atual Diretor-Técnico da instituição. A entidade foi criada com o objetivo de atuar nos três Poderes da República, com foco no Legislativo. O DIAP atua de forma excepcional em assembleias legislativas e câmaras de vereadores, no âmbito estadual e municipal.

O foco da instituição é assegurar a representação da reivindicação de trabalhadores e trabalhadoras do país. Atualmente o DIAP é composto por aproximadamente 900 entidades de trabalhadores centrais, bem como confederações, federações, sindicatos e associações distribuídas em todos os estados do País, das quais 90 são de Brasília, de acordo com a instituição.

O DIAP, assim como as instituições que lutam pela defesa institucional de categorias integrantes da sociedade civil, preza por princípios fundamentais que o norteiam, a destacar: democracia nas decisões, atuação [pluri][supra]apartidária; conhecimento técnico; defesa da classe trabalhadora, respeito ao consenso do movimento sindical e etc.

A comunicação da entidade envia correspondência a seus filiados e edita com frequência boletim informativo compartilhado com instituições filiadas. Além disso, o DIAP mantém lançamento periódico de livros bem como o perfil, todos os anos, de parlamentares que votam com o movimento sindical.

A instituição age na defesa de trabalhadores e entidades sindicais com o objetivo de atuar como órgão de pressão na proteção e garantia dos direitos de trabalhadores brasileiros. Neste sentido, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar age como órgão de pressão, tendo como eixo básico o respeito de todos os posicionamentos em questão bem como a defesa da causa pública.

O DIAP prioriza seus filiados na distribuição de seus produtos, através da *Agência DIAP* de notícias e a publicação anual dos *Cem Cabeças do Congresso*, assim como a agenda de interlocução com os três poderes. Além disso, a entidade permite que as instituições filiadas possuam acesso a informações sobre legislação trabalhista do banco de dados e/ou que sejam de interesse do movimento sindical. O DIAP mapeia os

100 parlamentares mais influentes do Congresso, com vistas a auxiliar os movimentos sindicais e trabalhistas na articulação com o Poder Legislativo.

II) Os Cem “Cabeças” do Congresso

Anualmente, o DIAP mapeia os cem parlamentares que se destacam no âmbito do Poder Legislativo, os “Cabeças” do Congresso. Partindo do pressuposto que a disputa política é assimétrica, ou seja, de que não haverá recursos o suficiente para que todos os parlamentares estejam em posição de destaque. Dessa forma, os parlamentares titulares da agenda (ou *agenda holders*) angariam mais recursos – sejam estes políticos, econômicos, organizacionais, materiais, técnicos, etc – para investir em suas carreiras. Isso posto, o DIAP, há 22 anos, mapeia aqueles parlamentares que são “peça-chave” para o movimento trabalhista, sobretudo ao movimento sindical e entidades que trabalham em prol do direito trabalhista e previdenciário.

Metodologia

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) tem por meta, dentre seus objetivos, mapear congressistas de elite; e para isso adota métodos qualitativos e quantitativos para garantir a objetividade da pesquisa.

Há variáveis de sucesso parlamentar que, de acordo com o DIAP, impulsionam as carreiras de deputados e senadores, o que torna alguns congressistas mais habilidosos que outros. Aspectos institucionais, posicionais, como o trabalho em relatorias importantes, cooperação como membro titular de comissões especiais de grande visibilidade midiática e comoção social são exemplos de variantes que colocam parlamentares em posição de destaque.

No entanto, o DIAP acredita que a posição institucional não é variável única para a inclusão de parlamentar nos “Cabeças” ou para que estes congressistas tenham grandes influências na esfera legislativa; já que os parlamentares de elite são aqueles que exercem papel decisivo no processo da *Policy-Making* bem como sobre os atores nela envolvidos (mesmo parlamentares fora destas condições podem se destacar no cenário político); e há outras maneiras de se destacar no Congresso. No tocante à forma a qual se faz a seleção dos parlamentares de elite do Congresso Nacional, o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar trabalha com os seguintes parâmetros: 1) bons debatedores; 2) articuladores/organizadores; 3) formuladores; 4) negociadores; e 5) formadores de opinião.

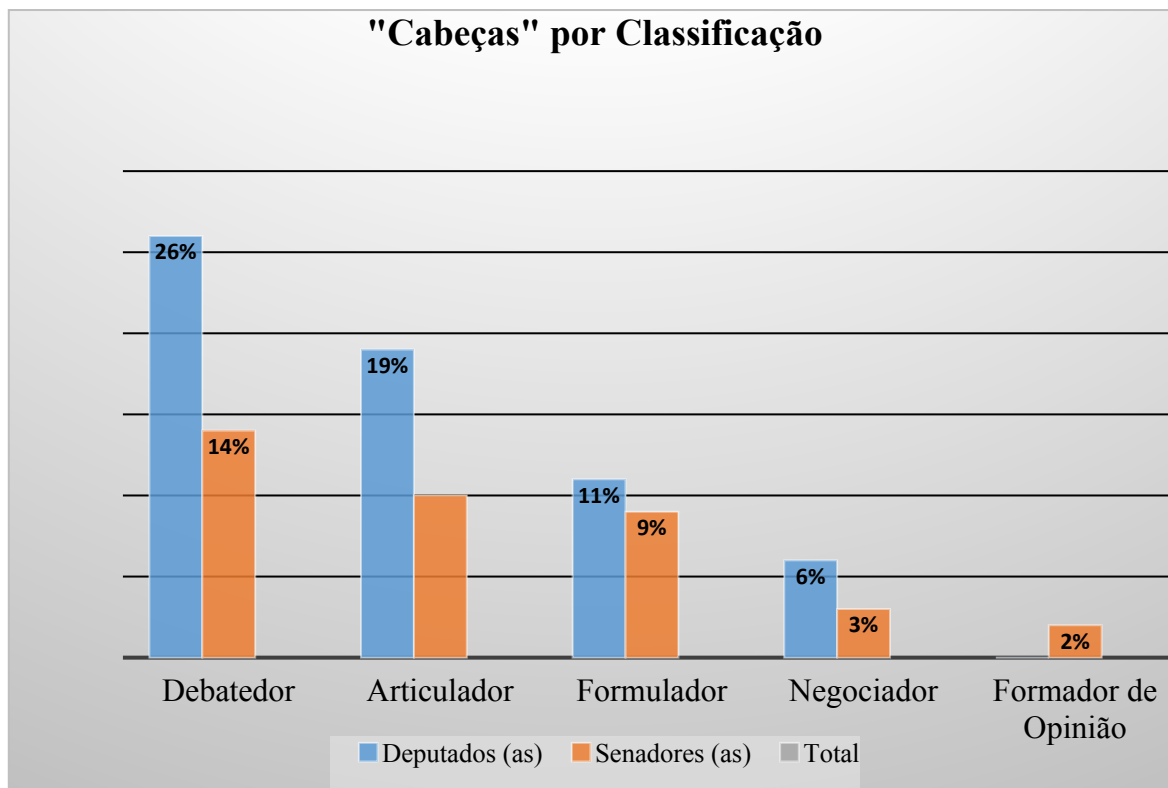
Os parlamentares intitulados “debatedores” são aqueles cuja retórica política e bom conhecimento do regimento interno lhes capacitam de habilidades para angariar destaque no Congresso. Estes deputados e senadores, através de seus debates e de questões de ordem por eles levantadas, bem como na discussão de matérias, contribuem para a boa dinâmica congressual. Os deputados e senadores articuladores (e organizadores) são aqueles que têm características de *policy-brokers*. São congressistas que agem no sentido de articular, de maneira habilidosa, os interesses de atores que circundam as decisões do processo decisório em matérias que relatam ou que têm algum interesse na tramitação. Não necessariamente são parlamentares eruditos e intelectuais, mas deputados e senadores que possuem capacidade interlocutória pela experiência, habilidade política para articular consenso em proposições de interesse pessoal e/ou da base parlamentar (governista ou oposicionista) a qual pertence.

Os formuladores são aqueles deputados e senadores que atuam na elaboração de textos a serem deliberados pelo poder legislativo. Geralmente, são deputados e senadores especialistas em alguma área, seja no âmbito jurídico, econômico e etc; são, em razão disto, congressistas produtivos, apesar de normalmente terem menos visibilidade que os parlamentares intitulados de bons debatedores. Apesar de não ser algo exclusivo, a variável “especialização” é fundamental para que se consolide enquanto “formulador”.

Os negociadores são, assim como os articuladores, bons *policy-brokers*. No entanto, estes se destacam por terem exercido posições de destaque dentro do Congresso e em geral são líderes ou vice-líderes e têm bastante experiência. Por último e não menos importante, os formuladores de opinião. Estes também são parlamentares experientes e caracterizados pela credibilidade e respeitabilidade entre seus pares. Pela descrição, são parlamentares que atuam nos bastidores, não se expondo em questões menores do Legislativo. Fazem parte da estrutura de elite do Congresso; no entanto, não necessariamente estão em posições institucionais “chave” do processo legislativo (como lideranças e presidência de alguma das casas do Congresso).

O DIAP pontua que estas variáveis não são observadas de maneira isolada para analisar quais são os parlamentares de elite no ano estudado. Estas variáveis são cruzadas, ou seja, relacionam-se, uma vez que as mesmas não se excluem. Este estudo analítico leva em conta os parlamentares de elite levantados pelo DIAP, em “Os Cem Cabeças do Congresso”.

III) Parlamentares de Elite (DIAP/2015)

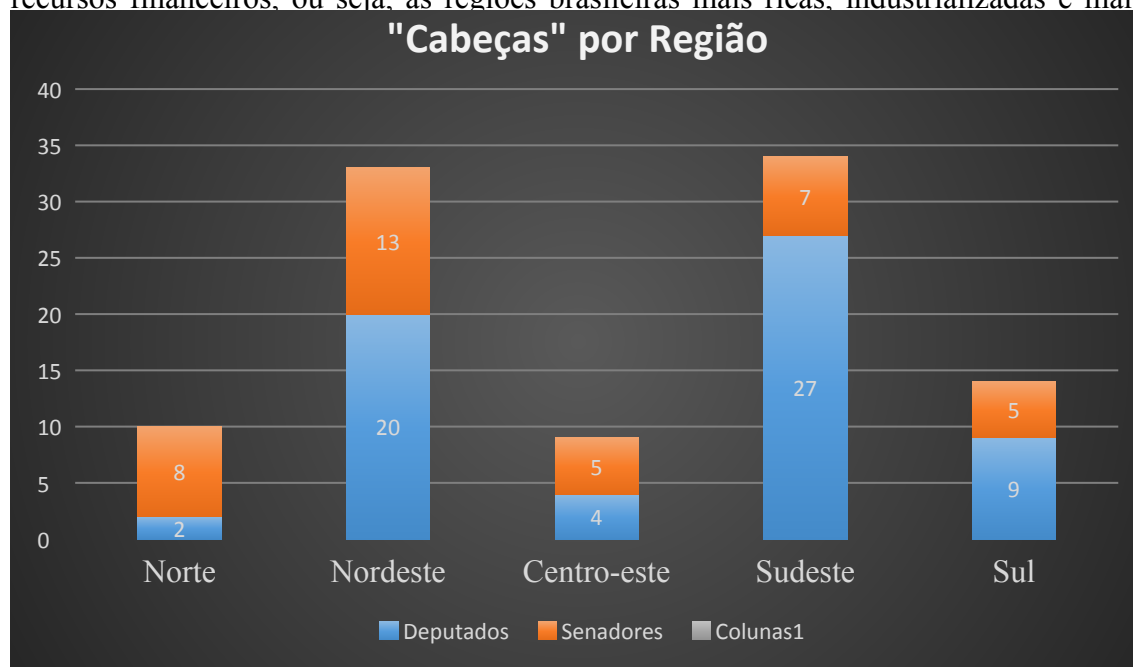


Os “Cabeças” de 2015, com base na metodologia já discutida, traça o perfil de congressistas por classificação, estado/região, profissão, especialização, número de mandatos bem como gênero (esta última que não será aqui discutida, embora seja relevante para o estudo das carreiras). Estas variáveis, juntas, revelam as figuras políticas que dominam o cenário congressual pela habilidade, discurso e experiência. Na pesquisa, o DIAP selecionou 38 senadores e 62 deputados como de elite; o Senado, apesar ser constituído de menos parlamentares que a Câmara dos Deputados, encontra-se hiper-representado, com 38% da representação de parlamentares de elite no Congresso. Isso se explica pela variável *seniority*, uma vez que a chegada ao senado requer uma carreira consolidada prévia: muitos dos senadores analisados já foram prefeitos, governadores, ministros, deputados ou exerceram algum cargo público que lhes imputaram posição de destaque. Além disso, pelo fato de a idade mínima para Senado ser de 35 anos, senadores acumulam experiência em áreas que lhes asseguram especialização em temas de relevância, no legislativo; logo, os frutos dos esforços feitos no legislativo são colhidos na arena eleitoral.

Figura 5. “Cabeças” do Congresso por Classificação

Fonte: DIAP, 2015, p. 19 (adaptado)

Há algo curioso no que concerne os parlamentares de elite por região, de acordo com a pesquisa do DIAP. O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar constatou que existem mais parlamentares de elite em regiões com mais recursos financeiros, ou seja, as regiões brasileiras mais ricas, industrializadas e mais

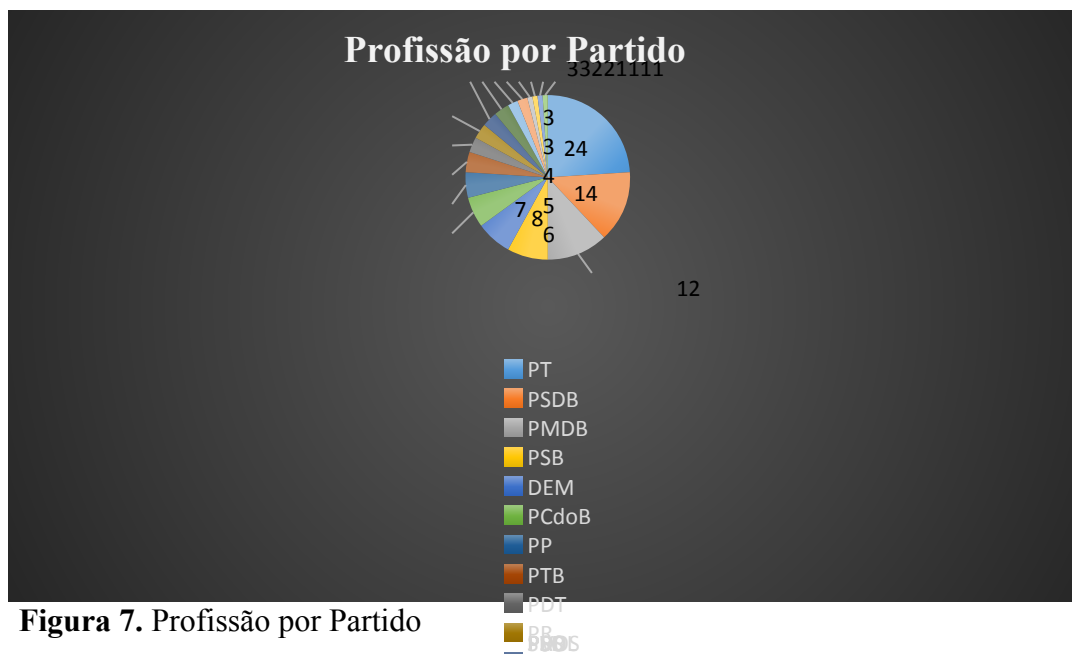


de sucesso na arena eleitoral (principalmente), já que é essencial para o sucesso nas campanhas. Isso, claro, deve mudar em eleições vindouras em virtude da recente reforma política que impede o financiamento por parte pessoas jurídicas.

Figura 6. Os “Cabeças” por Região

Fonte: DIAP, 2015, p. 19 (adaptado)

Outro dado bastante relevante para as carreiras, segundo o DIAP, é a variável “profissão”. O DIAP detectou que quase metade dos parlamentares de elite (40%) está vinculada a algum tipo de profissão liberal: empresários, advogados, professores, médicos, economistas, engenheiros, metalúrgicos, bancários e jornalistas. Isso faz com que estes parlamentares consigam, através da especialização profissional, mais capital simbólico para operar em comissões importantes, seja na relatoria ou articulação de matérias de afeto a área que exerciam antes do ingresso no legislativo.



Fonte: DIAP, 2016, p. 18 (adaptado).

Dos cem parlamentares de elite mapeados pelo DIAP, vinte e um são empresários, o que demonstra a expressividade da bancada empresária como estratégica no Congresso Nacional; segundo o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, o que explica a teoria de que os agentes econômicos talvez estejam mudando no tocante à representação, optando pela representação descritiva à simbólica.

Outra variável que o DIAP considera de extrema relevância para as carreiras é a “especialização temática”. Segundo a entidade, a habilidade de parlamentares, no tocante à especialização, é algo que tem grande impacto em suas carreiras, mesmo que de maneira indireta, uma vez que são estes parlamentares aqueles que são convidados para tratar de assuntos de sua área temática. Um bom exemplo é o senador Paulo Paim (PT/RS), que tem excelente diálogo com o movimento sindical e trabalhista; o senador em questão, dada a experiência e especialização no tema, é sempre convidado a participar de audiências públicas que envolvam direitos trabalhistas e previdenciários bem como têm extenso histórico em relatorias de matérias importantes sobre a temática. Especializar-se em alguma área é componente-chave para o sucesso das carreiras no âmbito legislativo e, embora indiretamente, na arena eleitoral.

Isso posto, o DIAP acredita que parlamentares com este perfil são sempre fonte de consulta por seus colegas e referência no Congresso dentro do tema em que é

especialista. Tendo isto em vista, muitos especialistas são bons negociadores, já que conseguem articular as negociações no Congresso da temática que dominam.

O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, com o objetivo de traçar o perfil dos parlamentares especialistas, ordenou-os em categorias temáticas, a saber: Economia e Desenvolvimento Regional; Infraestrutura; Orçamento, Tributos e Finanças; Ciência, Tecnologia e Comunicação; Agricultura, Questões Fundiárias e Agrárias; Educação; Trabalho Sindical e Previdência; Direitos Humanos e Minorias; Saúde e Assistência Social; Justiça, Segurança e Cidadania; Amazônia e Meio Ambiente.

Isso mostra que há, cada vez mais, um crescente interesse de parlamentares em se especializar em algum tema, uma vez que a variável “especialização temática” é de extrema para o sucesso das carreiras de deputados e senadores. Esta é uma das variáveis que chamam a atenção das lideranças, mídia e inclusive do (a) chefe do Planalto o que pode trazer bons retornos políticos ao parlamentar especialista.

Já a variável “número de mandatos” revela o que tem sido constatado na pesquisa até o momento com relação à variável *seniority*. O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar constata, através da pesquisa com os cem parlamentares de elite do Congresso Nacional, que apenas vinte e seis (26%) destes congressistas são deputados e senadores de primeiro mandato; ou seja, 74% dos parlamentares de elite já obtiveram algum mandato, o que indica o relevante impacto da variável “número de mandatos” para o crescimento e manutenção das carreiras. Conforme a tabela a seguir, é possível perceber que há um constante afunilamento na quantidade de parlamentares na medida em que aumenta o número de mandatos:

Tabela 4. Número de Parlamentares por Mandato

Mandato	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°	11°	Total
Deputados (as)	3	13	14	12	8	7	2	1	1	-	62
Senadores (as)	23	10	4	1	-	-	-	-	-	-	38
Total	26	23	18	13	8	7	2	1	1	1	100

Fonte: DIAP, 2016, p. 23.

A tabela demonstra algo já abordado anteriormente nesta pesquisa. Através do estudo analítico, percebeu-se que a tese de alguns autores, a de que há, no Brasil, estrutura de carreiras políticas, reflete de fato a realidade do Congresso brasileiro. Quando analisado os mandatos dos parlamentares de elite, a quantidade decresce conforme o número de mandatos; em outras palavras, o número de parlamentares cai com o aumento do número de mandatos. Apesar de a hipótese não ter sido testada, acredita-se que muitos destes parlamentares invistam em outros cargos, como os de chefe de executivo municipal/estadual, ou regridem nas carreiras por “n” razões, como a proximidade da família e reduto eleitoral ou por acreditarem que os custos da disputa de um cargo mais venerado serão maiores que os benefícios do mesmo.

Além disso, após o segundo mandato em algum cargo, o parlamentar, em tese, tem mais capital simbólico, político e econômico para galgar cargos mais disputados. No primeiro mandato, 26% dos parlamentares figuram no topo dos parlamentares de elite; 23% no segundo mandato, 18% no terceiro, 13% no quarto, 8% no quinto e o número de parlamentares decresce enquanto maior a quantidade de mandatos. A variável “cabeças por critério de influência determinante” é outro tipo de variável levada em conta pelo DIAP para fazer a escolha dos cem parlamentares de elite. Segundo a entidade, é através de critérios institucionais, reputacionais e decisoriais que se determina quais são os parlamentares de elite. Isso posto, há algo importante a ser destacado a respeito destes parlamentares, conforme a tabela a seguir. Estes parlamentares já ocuparam cargos estratégicos no legislativo, o que lhes deu destaque para a atuação individualizada.

Tabela 5. Ocupação Institucional no Parlamento

Ocupação Institucional no Parlamento	Quantidade
Líderes	32
Vice-líderes	24
Operadores temáticos	16
Presidentes e vices de comissão	11
Presidentes e vices de partido	9
Membro das Mesas Diretoras da CD e SF	6
Coordenadores de grupo de trabalho	2

Fica evidente que ocupar um cargo institucional pode alavancar as chances de sucesso de congressistas no legislativo. Não se defende aqui, entretanto, que esta variável é fator único para o sucesso nas carreiras; entretanto, através deste estudo, fica comprovado que cargos de destaque, como as lideranças e vice-lideranças, por exemplo, dão destaque a deputados e senadores no legislativo e fora dele. As lideranças dispõem de tempo especial para se pronunciar a respeito de proposições legislativas, podem encaminhar a bancada, fazer destaque, escolher membros do partido/bloco para compor comissões especiais e permanentes, o que lhes proporcionam posição destacada no Congresso.

Grosso modo, a confluência dessas variáveis são peças fundamentais para o sucesso parlamentar. Os parlamentares que almejam alcançar posições destacadas na política institucional devem atentar-se às variantes de êxito parlamentar. Logo, saber da conexão eleitoral presente no sistema político-eleitoral brasileiro – bem como as variáveis de sucesso em ambas arenas (legislativa/eleitoral) – é o primeiro passo para que o êxito nas carreiras políticas de deputados e senadores seja estabelecido.

Considerações Finais

Nos últimos anos, uma onda crescente de trabalhos acerca dos estudos legislativos tem focado na questão das carreiras políticas e as variáveis que possam incidir positiva e/ou negativamente nas carreiras de deputados e senadores.

Foi defendido neste estudo que no Brasil existe uma estrutura de carreiras políticas, já que parlamentares optam por cargos de menor ao maior grau de dificuldade na obtenção dos recursos necessários para a ascensão política. Além disso, através da literatura, defendeu-se que congressistas escolhem suas carreiras baseando-se não pela natureza dos cargos, mas pelo grau de dificuldade e o custo de oportunidade de aquisição de determinado cargo. Foi visto que no Brasil há regras no sistema político bem como variáveis que podem dificultar o êxito de candidatos à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, como as distorções do sistema proporcional, as dificuldades de maioria absoluta no sistema majoritário bem como a assimetria de recursos políticos, econômicos, midiáticos e simbólicos.

Sabendo disso, esta pesquisa deu enfoque às variáveis de sucesso parlamentar para explicar como é estabelecido o êxito de deputados e senadores. Para isso, foi defendido que no Brasil existe uma conexão eleitoral, ou seja, há duas arenas interdependentes e conexas que não se excluem. A primeira, a eleitoral, é aquela que se restringe ao pleito eleitoral para conseguir mandatos eletivos; a segunda arena, a legislativa, é o trabalho desenvolvido por congressistas em Brasília.

Saber da existência desta conexão é fulcral para a compreensão do sucesso parlamentar, assim como as variáveis de sucesso que a circundam. Só assim é possível identificar as particularidades das arenas e a forma pela qual o sucesso se dá em ambas; sabendo disso, a pesquisa tomou como eixo a questão da conexão eleitoral no Brasil – arenas eleitoral e legislativa unidas de maneira interdependente – para explicar como acontece o êxito de deputados e senadores.

Enquanto na primeira arena, a eleitoral, parlamentares se preocupam com a reeleição ou progressão de suas carreiras, na segunda, a legislativa, deputados e senadores estão preocupados em angariar recursos – sejam estes políticos, econômicos, simbólicos e etc – para investir em seus redutos eleitorais, aumentando suas chances de vitória em eleições ulteriores.

Logo, foi possível identificar a complexidade destes dois campos que, juntos, são *locus* de extrema importância para as carreiras, apesar de a arena legislativa não ser a preferida dentre os parlamentares, o que não exclui sua importância, uma vez que há recursos que se pode obter nela para investir na arena eleitoral; sendo assim, foram analisadas algumas das peculiaridades destes dois campos, bem como as variáveis de êxito parlamentar presente em ambos.

Isso posto, em primeiro momento foi analisado o Observatório Político da Confederação Nacional de Municípios (CNM) para mapear os vinte congressistas municipalistas de elite, de acordo com os parâmetros da instituição e de seu observatório político. Feito isto, a presente pesquisa trabalhou no sentido de relacionar as variáveis de sucesso com o êxito destes parlamentares – como a variável *seniority*, sistema político, a questão da *accountability* societal e etc. –, para relacionar ao sucesso dos municipalistas de elite.

Em um segundo momento, analisou-se os “Cabeças do Congresso”, estudo anual do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar que indica os cem parlamentares mais influentes do Congresso Nacional.

Neste segundo estudo de analítico, foram analisadas variáveis da arena legislativa que são essenciais para o sucesso de deputados e senadores neste espaço de recursos escassos e disputadíssimos. Variáveis como o número de mandatos, ocupação institucional (lideranças, vice-lideranças, membro da Mesa de uma das casas e etc) bem como a especialização, são variáveis que conferem a estes parlamentares capital político e simbólico o suficiente para que estes congressistas sejam bons debatedores, articuladores, formuladores, negociadores e formadores de opinião. Sabendo disso, ficou evidente que o acúmulo destas variáveis faz com que parlamentares tenham mais chances de se manter ou ascender em suas carreiras.

Em síntese, através da literatura de apoio e dos estudos analíticos utilizados na pesquisa, concluiu-se que lutar pelas carreiras no âmbito legislativo é não somente conseguir recursos para investir no campo eleitoral com o objetivo de progredir de forma estática (reeleição) ou ambiciosa (ascensão de cargo), mas lograr reconhecimento

pelo trabalho e pelos pares. Algumas variáveis de sucesso se encontram vencidas devido a alterações no Sistema Político Brasileiro e Legislação Eleitoral, como a questão do fim do financiamento privado de campanhas e a mudança no tocante ao orçamento impositivo, que passa a ser autorizativo. Em virtude destas alterações, há uma gama de variáveis passivas de novas análises por cientistas políticos e pesquisadores no âmbito dos estudos legislativos. Tendo isso em vista, a pesquisa tentou trabalhar algumas das variáveis difundidas na literatura e sua aplicabilidade em estudos analíticos, sem desconsiderar as recentes mudanças que só terão reflexos futuros, tanto na arena eleitoral quanto na legislativa. De momento, saber que existem variantes decisivas no sucesso das carreiras políticas é o passo necessário para se estudar os impactos positivos e/ou negativos futuros para as carreiras políticas, mesmo com as constantes mudanças destas variáveis.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Suely M. V. G.; TESTA, Graziella G.; SILVA, Rafael S. Fugido do líder e caindo na rede: caminhos alternativos das demandas sociais no Congresso Nacional. In: VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2015, Lima. VIII Congresso Latinoamericano de Ciência Política, 2015.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de e SILVA, Rafael Silveira e. Titulares da agenda e carreiras políticas. Rev. Bras. Ciênc. Polít. [online]. 2013, n.10, pp. 285-311.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. Lacunas nos estudos legislativos no Brasil. Revista Ibero- (08/10) Americana de Estudos Legislativos, v. 2, p. 58-74, 2012.

BOWLER, S. (2000), "Parties in Legislatures: Two competing explanations", in R. Dalton e M. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Oxford University Press, p. 157-179.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>> acesso em 25/08/2016

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/>> acesso em: 25/08/2016.

CORADINI, Odaci Luiz. Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos. Rev. Sociol. Polít. [Online], v.18, n.36, p. 241-256, 2010.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR – DIAP. Disponível em: < <http://www.diap.org.br/index.php/diap/o-que-e>> acesso em 29/08/2016

LEONI, Eduardo, PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Estratégias para sobreviver politicamente: Escolhas de carreiras na Câmara de Deputados do Brasil. Opinião Pública, 2003.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, I. (Org.). Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

MAYHEW, David (1974). *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press.

MESSEMBERG, Débora. O 'alto' e o 'baixo clero' do Parlamento Brasileiro. Cadernos Aslegis (Impresso), v. 40, p. 79-108, 2010.

MIGUEL, Luís Felipe (2003). “Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 20, p. 115-133.

OBSERVATÓRIO POLÍTICO (CNM). Disponível em: < <http://politico.cnm.org.br/>> acesso em: 25/08/2016.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. Dados [online], v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. Rev. Econ. Polít., São Paulo, v. 27, n. 4, 2007.

RHODE, David. 1979. “Risk-Bearing and Progressive Ambition: the Case of the Members of the United States House of Representatives”. *America Journal of Political Science* 23 (1): 1-26.

SABATIER, Paul A. & JENKINS-SMITH, Hank C. (eds.) (1993). *Policy change learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview. _____ (1999). “The advocacy coalition framework: an assessment”, em SABATIER, Paul A. (Ed.). *Theories of policy process*. Boulder: Westview.

SAMUELS, David. (a sair). “Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil”, *Legislatures and Democracy in Latin America*. Scott Morgenstern e Benito Nacif (eds.) Nova York: Cambridge University Press.

SANTOS, F. 1997. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 456-491.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>> acesso em 25/08/2016.

SILVA, Rafael Silveira e; ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 21, n. 48, Dec. 2013.

SMULOVITZ, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000) “Societal Accountability in Latin America”, en *Journal of Democracy*, vol. 11, N° 4, págs. 147 (de próxima publicación) “Accountability Societal: El Otro Lado del Control”, en Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (orgs.), *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias*, Paidós, Buenos Aires.